

Ровбель Ростислав Леонидович**Rovbel Rostislav Leonidovich**

заместитель губернатора Смоленской области

Deputy Governor of the Smolensk region

**РАЗРАБОТКА АЛЬТЕРНАТИВНОГО
АЛГОРИТМА ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ
В ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ
НАЧАЛЬНОЙ МАКСИМАЛЬНОЙ ЦЕНЫ
КОНТРАКТА С УЧЕТОМ
ИНСТРУМЕНТАРИЯ ОЦЕНОЧНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПКАХ****THE DEVELOPMENT OF
AN ALTERNATE ALGORITHM
TO BE INTRODUCED
INTO THE INITIAL MAXIMUM
PRICING OF CONTRACT
IN VIEW OF ASSESSMENT TOOLS
IN THE GOVERNMENT
AND CORPORATE PROCUREMENT****Аннотация:**

В последней редакции федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г., которая вступила в силу 23.04.2018 г., определены пять методов обоснования начальной максимальной цены контракта: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный, тарифный, проектно-сметный и затратный. В связи с тем что данная величина влияет на размер обеспечения заявок, необходимость ее верного расчета является приоритетной задачей как для заказчика, так и для исполнителя контракта. Однако несовершенство законодательства в закупочной деятельности порождает ряд проблем, с которыми сталкиваются обе стороны. Подобные коллизии находят отражение в специфике ценообразования при формировании начальной цены и ведут к неэффективной трате финансовых ресурсов. В статье автор представил базовые положения альтернативного алгоритма для внедрения в процесс формирования максимальной цены в рамках государственных и корпоративных закупок, который позволит не только решить проблемы в рассматриваемой сфере, но и корректно определить искомое значение. Для проведения исследования использованы следующие методы: анализ, синтез и сопоставление информации; дедукция; нормативно-правовой метод, позволяющий углубленно изучать законодательство в заданной области.

Ключевые слова:

контрактная система, закупочный процесс, стоимостная оценка, НМЦК (начальная максимальная цена контракта), инструмент оценки.

Summary:

The last revision of the Federal Law No. 44-ФЗ on the Contract System in the Central and Local Government Procurement dated April 05, 2013, which came into effect on April 23, 2018, identified five methods for justifying the initial maximum contract price: a comparative market analysis, regulatory, tariff, design and estimate, and cost methods. Due to the fact that the above-mentioned value affects the amount of government procurement, the proper calculation of such a price is a priority for a customer and a contract holder. However, inadequate procurement legislation raises a number of issues faced by both parties. Such conflicts are reflected in the specific nature of pricing when establishing the initial price. They lead to an inefficient use of financial resources as well. The author presents the basic provisions of an alternate algorithm to be introduced into maximum pricing in the field of government and corporate procurement that will not only solve current issues in this regard but also determine the proper value of the initial maximum contract price. The research is based on the following methods: analysis, synthesis and comparison of information; deduction; a regulatory and legal method for an in-depth study of legislation in the field under review.

Keywords:

contract system, procurement process, valuation, initial maximum contract price, assessment tool.

Введение. Вопросы корректного определения начальной цены контракта в закупочной деятельности возникают у участников закупок с момента вступления в силу Федерального закона № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. Данная проблема актуальна главным образом потому, что основной «сегмент» закупок находится именно в рамках заключения контрактов, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, и напрямую затрагивает объем денежных средств, выделяемых бюджетом на эти цели. Эффективная система ценообразования в области закупок имеет огромное значение при формировании проекта бюджета и его показателей, а также выступает главным элементом экономической безопасности государства. Некорректное определение начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК) при осуществлении закупок на любом из уровней власти не только приводит к возникновению проблем различной направленности (экономических, политических), но и негативно влияет на задачи закупочной деятельности – обеспечение государственных и муниципальных нужд. Вопрос правильности вычисления НМЦК и его влияния на систему государственных закупок актуален не только для России, но и для зарубежных стран [1].

Особое внимание процедуре закупок уделяли многие выдающиеся экономисты: Н.В. Кузнецова, С.А. Порошин, Д.В. Васильева, В.В. Владимирова, Б.Е. Куприянова, Е.Г. Шумик, Ж.Ю. Юзефович, В.В. Михайлова, М.В. Овсипян, И.Н. Федоренко, Ю.А. Бочкова, Е.А. Муравьева. В их трудах были рассмотрены разные проблемы, касающиеся процедуры закупок, в том числе освещались вопросы, связанные с формированием НМЦК. Однако в работах не приводились идеи смены системы ценообразования как способа решения проблем корректности определения НМЦК. В данном исследовании мы провели анализ основных недочетов, которые возникают на практике при установлении НМЦК, а затем предложили альтернативный алгоритм для внедрения в закупочную деятельность. Этот инструмент не только сохранит ключевые черты системы, действующей в настоящее время, но и будет дополнен новыми субъектами на данном рынке.

Основные черты специфики системы образования НМЦК. При анализе практической деятельности предприятий, являющихся исполнителями в процессе закупок, необходимо выделить этапы ценообразования, которые представляется возможным сформулировать следующим образом [2]:

- 1) установление условий и ограничений, возникающих при заключении контракта на выполнение заказа;
- 2) выявление методических подходов к формированию НМЦК;
- 3) определение ключевых факторов, влияющих на НМЦК;
- 4) финальный этап ценообразования – определение НМЦК.

Сначала необходимо подчеркнуть факт, что по сути формирование НМЦК происходит на основе не фактических затрат, которые понесет предприятие-исполнитель, а нормативных [3]. Принимая во внимание человеческий фактор, а также непредвиденные ситуации (сбой электроэнергии, выход из строя оборудования и др.), нормативные затраты, учитываемые при определении НМЦК на практике, намного выше фактических, и предприятию приходится нести незапланированные убытки. При подаче заявок на исполнение контракта и выборе исполнителя, безусловно, осуществляется анализ его способности выполнить поставленную задачу, однако он носит поверхностный характер и не включает подробную финансовую оценку предприятия с учетом всех рисков, возможных на производстве. Исследование финансового состояния компании – многошаговая процедура, подразумевающая сбор бухгалтерской документации, мониторинг судебных прецедентов, изучение вероятности банкротства. Тратить денежные ресурсы на привлечение сторонних специалистов для подготовки аналитических материалов подобного рода не имеет смысла ни для заказчика, ни для исполнителей, поскольку на конкурс нередко поступают заявки от нескольких фирм, а сумма контракта является достаточно высокой. Таким образом, предприятия должны обладать большим количеством мощностей для реализации контракта, что приводит к повышению трудоемкости финансового анализа.

Обозначенная рабочая сфера финансового анализа является составной частью отчетов об оценке, формируемых квалифицированными специалистами-оценщиками согласно действующему законодательству в области оценочной деятельности [4]. Здесь следует отметить, что привлечение таких экспертов на постоянной основе позволит предприятию не только минимизировать финансовые ресурсы, но и грамотно анализировать свои риски, которые могут возникнуть в будущем. Однако наличие в штате оценщика представляется более выгодным и для заказчика, который точно будет уверен в надлежащем исполнении контракта и осуществлении закупок.

Акцентируя внимание на этапах ценообразования, возникающих при формировании НМЦК, следует провести корреляцию с проблемами, сопутствующими каждому из них.

Для первого этапа характерно возникновение ценообразования в условиях монополии. Последняя в свою очередь является положением на рынке, при котором имеются один покупатель и огромное число продавцов. Как и иным формам рыночных ситуаций, противоречащим равенству спроса и предложения, монополии присущи значимые недостатки: происходит искусственное снижение цен, невыгодное исполнителям и способствующее минимизации их фактических расходов путем экономии на предмете закупки (предоставление оборудования из некачественных материалов, продукции низкого качества), что, бесспорно, негативно отражается и на конечном потребителе; возникают невыгодные условия сотрудничества для исполнителей, что приводит к зарождению коррумпирующей составляющей.

Второй этап определяет проблему отсутствия в системе ценообразования механизмов управления рисками, связанными с формированием цены. Практика создания технико-коммерческих предложений для определения НМЦК не имеет инструментов, направленных на снижение рисков или принятие превентивных мер, нивелирующих возможность их возникновения [5]. Более того, не учитывается расчет коэффициента инфляции при закладывании НМЦК, отсутствует допустимость организации резерва на покрытие дополнительных расходов, которые могут возникнуть при непосредственном выполнении контракта. Таким образом, потенциальный исполнитель в существующей практике вынужден принимать ценовые риски на себя в полном объеме, что в условиях действия монополии на рынке негативно сказывается на исполнителе, вынужденном работать в убыток.

Третий этап характеризуется высокой долей материальных затрат для исполнителя контракта, вследствие чего ключевое влияние на себестоимость оказывают поставщики материальных ресурсов. Согласно теории корпоративных финансов материальные расходы являются основным элементом себестоимости продукции и включают стоимость не только сырья, необходимого для создания собственно товара, но и изделий, требующихся для бесперебойного функционирования производственного и хозяйственного процессов предприятия [6]. Поставщики в свою очередь менее связаны условиями исполнения контракта в отличие от исполнителей, что позволяет им незначительно завышать цену на продукцию. Однако в рамках крупного контракта подобное «незначительное» увеличение может привести к существенной потере финансовых ресурсов исполнителя.

Рассматривая четвертый, финальный, этап ценообразования при формировании НМЦК, несложно прийти к выводу, что его главная проблема лежит в самой начальной цене, а именно в том, что она определяется до процедуры закупки и вне ее и выражается в единственном виде – формуле твердой фиксированной цены контракта (или цены за единицу). Таким образом, снижаются шансы ценового партнерства между поставщиком и заказчиком, поскольку первый не готов к поиску новых путей оптимизации контрактных рисков, не будучи уверенным в том, что является одним из потенциальных исполнителей контракта.

Предложения по решению проблем формирования НМЦК с учетом методологии оценочной деятельности. Следует отметить, что потенциального исполнителя недопустимо рассматривать лишь как субъекта закупочной деятельности, поскольку он также выступает элементом финансово-экономической системы в целом, осуществляет налоговые платежи в бюджеты разных уровней, обеспечивает граждан страны рабочими местами. Поэтому в процедуре закупочной деятельности важно не только толковать систему ценообразования с позиции заказчика, которым чаще всего выступает орган государственной власти или местного самоуправления, стремящийся максимально эффективно использовать бюджетные средства, но и учитывать финансовые интересы исполнителя, имеющего прямую зависимость от бюджетов органов власти.

В связи с изложенным необходимо включать в начальный этап формирования НМЦК анализ систематических рисков, которые могут возникнуть при осуществлении контрактов. Для проведения подобного исследования предлагаем воспользоваться существующим алгоритмом оценки информации, применяемым при определении стоимости бизнеса. Нужно обратить внимание на то, что процедура оценки бизнеса представляет собой совокупность многоуровневых математических моделей и всеобъемлющего анализа документации, а стоимость (в случае рыночной), полученная в рамках отчета, признается действительной для осуществления сделок (согласно целям оценки) в Федеральном законе № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. Таким образом, достоверность алгоритма, основанного на методологии оценки бизнеса, не подлежит сомнению.

Обосновав необходимость внедрения алгоритма в процесс формирования НМЦК, обозначим его основные составляющие [7].

1. Анализ ретроспективной нефинансовой информации о предприятии – потенциальном исполнителе: структуры развития бизнеса, условий функционирования.

2. Анализ производственной информации: номенклатуры выпускаемых товаров, работ, оказываемых услуг, результатов производственно-хозяйственной деятельности за репрезентативный период.

3. Исследование финансовой информации: отчетов о финансовых результатах, бухгалтерских балансов за репрезентативный период.

4. Выборочный этап: экспресс-анализ прогнозных данных – бизнес-планов и иных внутренних документов, содержащих сценарные показатели деятельности организации.

Необходимость проведения выборочного этапа предлагается определять непосредственно специалисту, в задачи которого входит реализация подобного алгоритма, поскольку в случае наличия положительных ответов по пунктам 1–3 целесообразность экспресс-анализа прогнозных данных (пункт 4) достаточно низка. Принимая во внимание тот факт, что, хотя данный алгоритм анализа информации носит обобщенный характер, временные затраты на его осуществление значительны. Из этого следует, что эксперт должен иметь высокий уровень профессиональных знаний, который позволит ему корректно интерпретировать полученные сведения.

В рамках обсуждения третьего этапа образования начальной цены – определения ключевых факторов, влияющих на НМЦК, – следует отметить, что, на наш взгляд, решение проблемы состоит в повышении внимания исполнителя к вопросу выбора поставщиков и анализе предполагаемой стоимости закупаемых материалов. Методами установления обоснованности цены материалов, предполагаемых к закупке конкретным исполнителем, могут служить исследование рынка предполагаемого к закупке товара и укрупненный метод сделок.

Согласно действующему законодательству в области оценочной деятельности, при вычислении стоимости товара, работ, услуг необходимым элементом отчета об оценке выступает исследование рынка объекта, ценообразующих факторов, а также внешних параметров, влияющих на его стоимость [8]. Метод сделок в свою очередь применяется в рамках сравнительного подхода к определению стоимости объекта собственности и в узком смысле заключается в подборе конкретных объектов-аналогов, обладающих идентичными или сопоставимыми количественными и качественными характеристиками, что и объект оценки [9]. В случае отличия объекта-аналога от объекта оценки требуется корректировка, которая чаще всего несет дополнительные временные затраты для специалиста, поскольку расчет подразумевает отдельные вычисления поправочного коэффициента. Иными словами, для достижения точного результата используют не сборники корректировок, значения в которых могут быть укрупненными и иметь широкие диапазоны вариации, а рассчитанные рыночные показатели. Поскольку нормативная составляющая метода сделок является длительной процедурой расчета, а трата времени при активном участии исполнителя в контрактной сфере недопустима, применяется укрупненный метод сделок. Он заключается в выборе аналогичных товаров с учетом выделения двух-трех критериев для сопоставления. С учетом того что сырье и материалы, как правило, не имеют сложной товарной структуры (например, при закупке древесины учитываются структура (мягкая или твердая) и род (дубовая, кленовая и т. д.) породы), анализ обоснованности цены производителя и укрупненный метод сделок имеют одинаковую цель – снижение расходов компании на покупку материалов и сырья при высоком качестве закупаемой продукции [10].

При решении проблемы четвертого (финального) этапа формирования НМЦК стоит отметить, что только корректный расчет НМЦК приведет к упрощению и прозрачности системы закупок [11]. Достижение подобной цели возможно при привлечении к закупкам профессиональных специалистов-оценщиков для формирования начальной (максимальной) цены на основе всех источников информации, а также с учетом всех доступных поставщиков. Эта мера позволит установить диапазон закупочной стоимости и привлечь к сделке наибольшее количество участников, а также сократит случаи демпинга и сговора между сторонами.

Заключение. Из изложенного представляется возможным сделать вывод, что текущая система формирования НМЦК недостаточно эффективна. Вопросы коррупционной составляющей, монопсонической ситуации в контрактной сфере, высокой доли материальных затрат для исполнителей контракта следует решать в совокупности путем обеспечения контроля над процедурой определения НМЦК. В рамках исследования мы предложили несколько идей преодоления проблем формирования НМЦК, которые рационально свести в итоговую задачу: внедрение инструментов оценочной деятельности в процесс установления НМЦК, иными словами – изменение базиса расчета данного параметра с математического содержания на рыночный.

Институт оценочной деятельности активно развивается с начала 1998 г. – выхода первого и главенствующего федерального закона об оценочной деятельности, устанавливающего основные принципы и требования к проведению расчетов [12]. По состоянию на 2018 г. рынок оценки по-прежнему активно развивается, из чего следует, что методы, используемые оценщиками для определения рыночной и иных стоимостей, являются качественными и действенными. Таким образом, для создания справедливой контрактной системы мы считаем рациональным применять ключевые составляющие успешного института оценки. Решение проблем формирования НМЦК с помощью внедрения в систему ценообразования авторского алгоритма, построенного на инструментарии оценочной деятельности, не только позволит минимизировать расходы на реализацию контракта как заказчика, так и исполнителя, но и приведет к здоровой конкуренции на данном рынке.

Ссылки:

1. Ellahie A., Ricco G. Government purchases reloaded: Informational insufficiency and heterogeneity in fiscal VARs // *Journal of Monetary Economics*. 2017. No. 90. P. 13–27.
2. Егоров И.И. Начальная (максимальная) цена контракта: проблемы определения // *Вестник Аксор*. 2017. № 3–4 (43). С. 242–244.
3. Шершунова Н.В., Новиков В.Н. Начальная максимальная цена контракта: назначение и методы определения // *Достижения современной науки и образования* : сборник статей и тезисов докладов IV Международной междисциплинарной конференции. М., 2018. № 1. С. 175–178.
4. Глисин А.Ф., Колганова Е.А. Понятие «стоимость бизнеса» и подходы к ее оценке // *Актуальные проблемы экономики и менеджмента*. 2018. № 1 (17). С. 18–23.
5. Топчий П.П. Моделирование мероприятий по оптимизации затрат на предприятиях оборонно-промышленного комплекса как инструмент регулирования на макро- и микроуровне: теоретические и практические аспекты [Электронный ресурс] // *Вестник Евразийской науки*. 2018. № 2. URL: <https://esj.today/PDF/77ECVN218.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).
6. Смотрицкая И.И., Шувалов С.С. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2017. № 5 (53). С. 99–114. <https://doi.org/10.15838/esc.2017.5.53.7>.

7. Об утверждении федерального стандарта оценки «Оценка бизнеса» (ФСО № 8) [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития РФ от 1 июня 2015 г. № 326. П. 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении федерального стандарта оценки «Требования к отчету об оценке» (ФСО № 3) [Электронный ресурс] : приказ Минэкономразвития России от 20 мая 2015 г. № 299 : в ред. от 6 дек. 2016 г. П. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Федотова М.А., Бакулина А.А. Проблемы оценки стоимости активов промышленных предприятий в условиях экономического кризиса // Известия вузов. Технология текстильной промышленности. 2018. № 1 (373). С. 24–26.
10. Демакова Е.А. Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции. М., 2013. 288 с.
11. Истомина Е.А. Особенности современной модели института государственных закупок в России // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 9 (338). С. 27–34.
12. Зайцева М.И. Оценочная деятельность как сфера услуг: особенности правового регулирования // Научный поиск. Технологический центр. 2017. № 2, ч. 1. С. 41–42.

References:

- Demakova, EA 2013, *Improving the Efficiency of Public Procurement based on Monitoring and Evaluation of Product Quality*, Moscow, 288 p., (in Russian).
- Egorov, II 2017, 'The Initial (Maximum) Contract Price: Problems of Definition', *Vestnik Aksor*, no. 3-4 (43), pp. 242-244, (in Russian).
- Ellahie, A & Ricco, G 2017, 'Government Purchases Reloaded: Informational Insufficiency and Heterogeneity in Fiscal VARs', *Journal of Monetary Economics*, no. 90, pp. 13-27. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.06.002>.
- Fedotova, MA & Bakulina, AA 2018, 'Problems of Assessing the Assets of Industrial Enterprises in the Context of Economic Crisis', *Izvestiya vuzov. Tekhnologiya tekstil'noy promyshlennosti*, no. 1 (373), pp. 24-26, (in Russian).
- Glisin, AF & Kolganova, EA 2018, 'The Concept of Business Value and Approaches to Assessing It', *Aktual'nyye problemy ekonomiki i menedzhmenta*, no. 1 (17), pp. 18-23, (in Russian).
- Istomina, EA 2014, 'The Aspects of the Modern Model of the Public Procurement Institution in Russia', *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 9 (338), pp. 27-34, (in Russian).
- Shershunova, NV & Novikov, VN 2018, 'The Initial Maximum Contract Price: the Purpose and Methods of Definition', *Dostizheniya sovremennoy nauki i obrazovaniya: sbornik statey i tezisov dokladov 4 Mezhdunarodnoy mezhdistsiplinarnoy konferentsii*, Moscow, no. 1, pp. 175-178, (in Russian).
- Smotritskaya, II & Shuvalov, SS 2017, 'Development of the Government Procurement Institution (Toward the Formation of a New Model for the Contract Procurement System)', *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 5 (53), pp. 99-114. <https://doi.org/10.15838/esc.2017.5.53.7>.
- Topchiy, PP 2018, 'Modeling Measures to Optimize Costs at Defense Enterprises as a Regulatory Tool at the Macro and Micro Levels: Theoretical and Practical Aspects', *Vestnik Yevraziyskoy nauki*, no. 2, viewed 11 October 2018, <<https://esj.today/PDF/77ECVN218.pdf>>, (in Russian).
- Zaytseva, MI 2017, 'Appraisal Activity as a Service Industry: the Aspects of Legal Regulation', *Nauchnyy poisk. Tekhnologicheskiy tsentr*, no. 2, part 1, pp. 41-42, (in Russian).